

Agosto 1999 - Año 1 / N°2

Directora responsable: Marcela Gajardo

E-mail: preal@reuna.cl

Tel: (562)3344302. Fax: (562) 3344303

Santa Magdalena 75, of. 1002.

Santiago - CHILE

Internet: www.preal.cl

Dos experiencias centroamericanas demuestran que un buen programa de autogestión escolar puede ser una eficaz alternativa para aumentar la cobertura educacional en áreas rurales pobres. El Programa con Participación de la Comunidad — EDUCO— en El Salvador, y el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo —PRONADE— en Guatemala, han integrado en forma activa a los padres y comunidades en la administración y decisiones de la escuela. En ambos casos, se ha llegado a atender a alrededor de 200.000 niños, lográndose resultados educacionales comparables con los del sistema tradicional. Estos dos programas constituyen un ejemplo de gestión descentralizada y participativa para mejorar el uso de los recursos destinados a educación y se han convertido además en un ejercicio de democratización en sus respectivos países.

EDUCO, El Salvador: Los padres en la base de la estrategia descentralizadora

Han pasado nueve años desde que se creó el Programa EDUCO en El Salvador para mejorar la cobertura educacional en zonas rurales pobres y, en general, las evaluaciones que se hacen de la experiencia resultan bastante positivas. De hecho, hoy es considerado el programa más exitoso de los esfuerzos reformistas en este país.

EDUCO —o el «Programa con Participación de la Comunidad»— surgió en 1991, producto de un estudio que realizó el Ministerio de Educación salvadoreño (MINED) con la ayuda de UNESCO. El objetivo era buscar una estrategia para proveer servicios de educación parvularia y primaria en áreas rurales remotas que habían sufrido fuertemente los efectos de la guerra civil y donde había medio millón de niños fuera del sistema educacional a nivel de primaria.

Si bien el Programa partió, apoyado por un préstamo del Banco Mundial, como una experiencia piloto, pronto se expandió y pasó a convertirse en el componente principal de la estrategia del gobierno en materia educativa. Reflejo de esta expansión son los datos que indican que mientras en 1991 beneficiaba a más de 8.400 niños, en 1997 la cifra se acercaba a los 194.000.

La principal característica de EDUCO es la fuerte participación de

Autogestión escolar: Aumento de la cobertura educacional en zonas rurales pobres

la comunidad—y fundamentalmente de los padres— en la administración y decisiones relativas a la educación, constituyendo así una interesante alternativa descentralizadora. Un desglose de los objetivos del Programa dará mejor cuenta de en qué consiste. Estos son:

- Construir una nueva relación asociativa con las comunidades, que permita enfrentar la demanda educativa no cubierta y compartir la responsabilidad de la educación básica con grupos organizados de padres de familia y organizaciones gubernamentales.
- Promover la participación de las comunidades rurales pobres en la definición y administración de los servicios educativos.
- Descentralizar los programas de educación y simplificar la administración de la enseñanza.
- Mejorar y renovar la supervisión de los docentes de educación básica.

Las ACEs

Para lograr el principio de autoadministración, cada escuela EDUCO funciona encabezada por una **Asociación Comunitaria de Educación (ACE)**, entidad sin fines de lucro integrada por padres de los niños que asisten a la escuela y por profesores. Las ACEs, elegidas cada tres años por votación popular, tienen atribuciones para:

- Contratar a los profesores.
- Dar seguimiento y monitoreo al

desempeño de los mismos.

- Administrar una cuenta bancaria en la cual el MINED le transfiere los fondos para el pago de profesores y gastos de mantenimiento y equipamiento de las escuelas.
- Realizar campañas propias para recolectar fondos adicionales que complementen los procedentes del MINED.
- Movilizar a la comunidad y a los padres de familia para que aporten servicios voluntarios a la escuela.

Estas Asociaciones, que en 1997 eran más de 1.750 en todo el país, se interrelacionan con distintas instancias del sistema educativo. La Coordinación Nacional del Programa EDUCO radica en una oficina del MINED, existiendo también direcciones de Supervisión, Administración y Educación tanto a nivel nacional como regional.

La participación de los padres

Dado que el involucramiento de los padres en la gestión escolar es el principal componente de este programa, el MINED con el Banco Mundial realizaron un estudio para evaluar los efectos de la participación de los mismos comparándolos con la realidad de escuelas rurales que no participan en el Programa y donde las Directivas de Padres de Familia cumplen un papel más limitado. En él se observó que los padres de las escuelas EDUCO:

- Participan más activamente en el quehacer diario de las escuelas. De hecho el número de visitas mensuales de los padres a la sala de clases más que triplica el de las escuelas tradicionales.
- Sienten que tienen más influencia personal en las decisiones educativas, aunque en la práctica en ambos casos la mayoría de las decisiones las toma la escuela.
- Tienen una mayor interacción con los profesores para conversar so-

bre aspectos como disciplina, rendimiento académico, asistencia, etc.

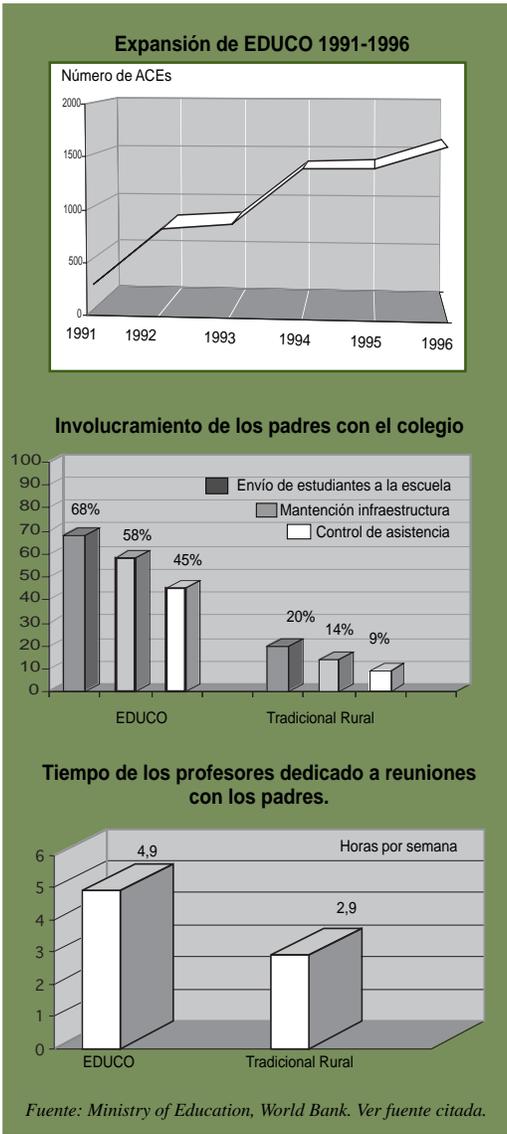
- Participan de igual forma en la ayuda a sus hijos en tareas escolares, a pesar de tener en promedio niveles más bajos de educación que los padres de escuelas no-EDUCO.

Una de las conclusiones más importantes del estudio realizado en torno al Programa es que, a pesar de que las condiciones físicas de las escuelas EDUCO son peores que las de las tradicionales y también lo son las condiciones socioeconómicas de los hogares de sus niños, el desempeño académico logrado en ambos casos no muestra mayores diferencias. Los niveles de ausentismo y de repetición estudiados

en 1996 en alumnos de 3er grado resultaron iguales en ambos casos, y sólo la deserción durante el año era un 30% más alta en EDUCO que en las escuelas tradicionales.

De lo anterior se ha deducido que tanto la mayor participación de los padres como la mejor calidad y mayor cantidad de los insumos que obtienen las escuelas EDUCO, han favorecido a equiparar los resultados con el resto de las escuelas rurales de El Salvador.

Más allá de sus logros educativos, cabe destacar que EDUCO ha servido para desarrollar un modelo de participación de la sociedad en asuntos del Estado —como es el caso de la educación— favoreciendo una expansión de la conciencia y práctica democráticas.



Fuente: Ministry of Education, World Bank. Ver fuente citada.

Desafíos y proyecciones

No obstante los éxitos de EDUCO, hay algunos aspectos que requieren de atención para mejorar el Programa y proyectarlo hacia adelante:

- En relación a los profesores, por ejemplo, se debe abordar el problema de que muchos de ellos no pertenecen a la comunidad, lo cual dificulta su identificación con la realidad local. También es un problema la relativa transitoriedad de los maestros, que prefieren incorporarse al sistema público. Por otra parte, se deberá desarrollar un sistema de jubilación y registro permanente para los maestros EDUCO, que permita guardar equilibrio con el sistema de prestaciones del maestro tradicional.
 - En cuanto a las ACEs, se debe abordar la a veces insuficiente capacitación en escuelas para padres, que impide un óptimo funcionamiento de estas asociaciones.
- Actualmente se está proyectando ampliar el programa EDUCO a grados superiores y llegar a más comunidades que carecen del servicio educativo. La meta del quinquenio 1994-99 era alcanzar hasta

el 6° grado y cubrir al menos el 70% de la población estudiantil del área rural, y la tendencia es, con el tiempo, ir sustituyendo gradualmente el sistema tradicional rural.

Fuentes:

-Bejar, R. G. «Concertación y compromiso: Dinámica de la reforma educativa en El Salvador, 1989-1986» en «Senderos de cambio. Génesis y ejecución de las reformas educativas en América Latina y el Caribe». USAID AED. Washington, 1997.

-Ministry of Education (El Salvador) and The World Bank, «El Salvador's EDUCO Program. A first report on parent's participation in school-based management». Working Paper Series on Impact Evaluation of Educational Reforms. Paper N° 4. July 1997.

Contacto: Licenciada Ana Lorena Guevara de Varela, Subdirectora Nacional de Educación, MINED. Fono: (503) 2214363 Fax: (503) 2810305.

E-mail: dnaced@es.com.sv

PRONADE, Guatemala: Comités comunitarios administrando la educación

Los desafíos educacionales que tiene Guatemala en educación no son menores. De sus 10,7 millones de habitantes un 56% tiene entre los 0 y 19 años, siendo la edad promedio de la población alrededor de los 17 años. En 1997 se estimaba que más de una tercera parte de los niños no estaban asistiendo a la escuela primaria, y el país cuenta con una de las tasas de analfabetismo más altas de Latinoamérica (36% en 1995).

Empeñado en una reforma educativa que tienda a la descentralización, amplíe la cobertura y mejore la calidad de la enseñanza, el país inició en 1996 el proceso de modernización del Ministerio de Educación (MINEDUC), que se reafirma en 1997 con la nueva Ley del Organismo Ejecutivo. Ésta promueve la autogestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo, mediante la organización de comités educativos, juntas escolares y otras

Recuadro 1

METAS y avances del PRONADE

- Para el año 2000, PRONADE se ha propuesto cumplir con las siguientes metas:
- Atender a más de 250.000 niños y tenerlos en el aula en enero del 2001.
 - Capacitar a más de 25.000 padres de familia.
 - Contratar y capacitar a más de 5.000 maestros.
 - Mejorar la calidad de los servicios educativos (indicadores de eficiencia interna).
 - Fomentar el desarrollo de más de 130 municipios.

En los últimos tres años, los avances en la cobertura son:

Año	COEDUCAs con convenio	Niños atendidos	Maestros contratados	ISEs	Departamento del país cubiertos
1996	327	67.734	808	6	13
1997	892	118.392	1.635	15	15
1998	1990	179.442	3.769	25	20

Fuente: Estudio CIEN. Ver fuente citada.

modalidades en todas las escuelas oficiales públicas.

En este contexto se potencia la acción del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (del MINEDUC) —PRONADE— cuyos orígenes se remontan a 1993, pero que adquiere su forma actual en 1996. Su principal propósito es aumentar la cobertura y mejorar los servicios educativos en las áreas rurales pobres, ampliando su alcance en 50.000 niños anualmente. La meta consiste en que cada uno de los Departamentos de la República tenga una cobertura en educación primaria no menor al 70%.

El crecimiento demostrado en los últimos tres años permite ser optimista frente a estas metas (ver cuadro): a abril de 1999 se contaba con más de 184.000 atendidos en primaria, con 2.043 COEDUCAs conformados y 4.353 docentes contratados. Aparte de esto, ya estaban identificadas 881 comunidades, que tenían pendiente la aprobación del Ministerio para recibir financiamiento del Programa.

¿Cómo opera PRONADE?

Este programa cuenta con dos actores centrales:

- Los padres de familia que conforman el **Comité Educativo (COEDUCA)**, cuyas principales funciones son administrar el proceso educativo (contratar profesores,

pagar su salario, proveer la ayuda alimentaria, comprar los útiles escolares y material didáctico); supervisar la asistencia y desempeño del maestro y de los niños; y elegir el calendario y horario escolar.

- **Las Instituciones de Servicios Educativos (ISEs)**, que se ocupan de organizar y legalizar a los COEDUCAs, supervisar el uso que éstos hacen de los recursos, controlar el desarrollo del programa, recopilar información de las comunidades, y capacitar y orientar a padres de familia y maestros.

La Unidad Ejecutora de PRONADE, con sede en Ciudad de Guatemala, es la responsable de la ejecución del Programa, contando con cuatro reparticiones: *Departamento de Servicios Educativos*, que se encarga de la fase inicial del funcionamiento del Programa, desde la selección de las ISEs hasta la firma del convenio educativo entre el COEDUCA y el MINEDUC; *Departamento de Resultados*, a cargo de la fase de seguimiento y supervisión del trabajo de los COEDUCAs y del desempeño de las ISEs; y *Departamentos Financiero y de Informática*.

Para cada nuevo establecimiento, PRONADE establece requerimientos mínimos (técnicos, educativos y administrativos) para poder iniciar un proyecto educativo.

Una vez aprobado por el Ministerio, se contratan las ISEs para realizar las labores ya mencionadas. Este rol

lo absorberá paulatinamente el MINEDUC mediante un proceso de modernización y reorientación.

Por otra parte, el MINEDUC firma un convenio con cada COEDUCA para traspassarle recursos para financiamiento del docente y servicios de apoyo. Estos últimos consisten en ayuda alimenticia (US\$0.07 diarios por alumno), valija didáctica (US\$27.21 anuales por maestro) y útiles escolares (US\$6.8 anuales por niños).

Fortalezas y debilidades

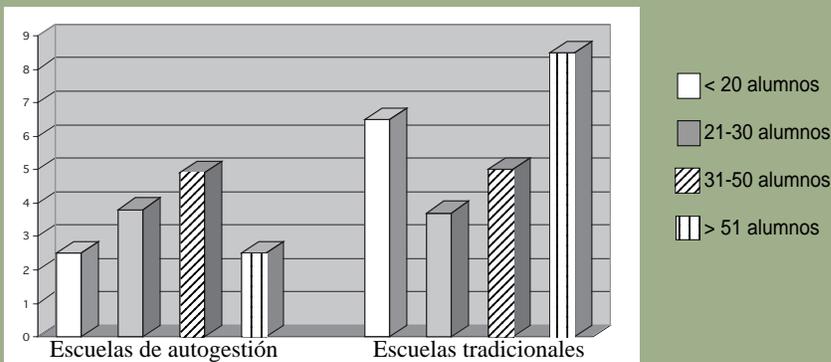
En 1998 el Centro de Investigaciones Nacionales Económicas (CIEN) realizó, con apoyo de PREAL, un estudio sobre el impacto de la autogestión en el caso de PRONADE. En él se analizó las fortalezas y debilidades del Programa, contemplando los resultados de las escuelas de autogestión del mismo, así como los de las escuelas del sistema tradicional.

En términos generales, se determinó que los beneficios que se perciben del sistema de autogestión sobrepasan las desventajas que identifican los participantes en el proceso educativo. Entre estos beneficios están:

- La mayor responsabilidad y compromiso del maestro, lo que repercute en menor ausentismo de los mismos y de los niños.
- La mayor participación y compromiso de la comunidad y los padres en la escuela, que también se traduce en menor ausentismo de los niños.
- La generación de líderes locales, al mejorar la autoestima entre los miembros de las comunidades y capacitarlos para crear proyectos propios en beneficio de las mismas.
- La mayor comunicación entre padres y maestros.

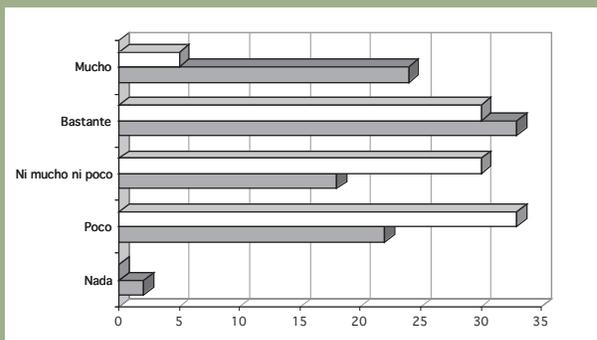
En cuanto a resultados educativos, los de las escuelas de autogestión no difieren mayormente de los de las tradicionales. Tampoco hay diferencias significativas en la calificación que se

Ausentismo escolar según tamaño de la escuela.



Grado de colaboración de los padres de familia. (en%)

■ Escuelas de autogestión
□ Escuelas tradicionales



Fuente: Estudio CIEN. Ver fuente citada.

da a las instalaciones, pero se reconoce que en ambos sistemas es prioritario una mejoría de ese aspecto.

Por otra parte, el estudio del CIEN determinó que PRONADE había sido capaz de llevar hasta las comunidades los principios sobre los cuales se basa su trabajo: descentralización, fortalecimiento de la democracia, eficiencia administrativa, solidaridad y subsidiariedad.

Entre las debilidades observadas en PRONADE, se menciona que:

- Los maestros de las escuelas de autogestión manifiestan cierto grado de descontento en cuanto al nivel de responsabilidad, en relación con el reconocimiento a la labor que realizan en las escuelas.
- El trabajo de los COEDUCAs se ve afectado por trámites administrativos que retrasan su labor y afectan la percepción de las comunidades respecto a la efectividad de sus tareas.
- Las ISEs perciben poca flexibilidad en los procedimientos que establece PRONADE lo que, en su opinión, va contra el concepto de autogestión.

- Se requiere hacer un esfuerzo mayor en algunos temas de la capacitación de maestros y COEDUCAs.
- Existe algún grado de desconocimiento de PRONADE entre los participantes del sistema educativo.

Entre las conclusiones del estudio de CIEN se considera que es importante diseñar en el corto plazo una estrategia de comunicación entre los actores del programa, que permita percibir su estabilidad en el largo plazo, y, de esta forma, dar una mayor seguridad y tener una mayor satisfacción por el trabajo desarrollado. ©

Fuentes:

-Centro de Investigaciones Nacionales Económicas (CIEN), «Educaro para la Paz», Serie «Hacia la Paz y el Desarrollo», año 1, edición 2. Ciudad de Guatemala. s/f -Ministerio de Educación, «Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo - PRONADE.» s/f. CIEN, «Análisis del Impacto de la Autogestión: la experiencia de PRONADE», 1999.

Contacto. Licenciada Miriam Irene Castañeda Arana, Directora Nacional de PRONADE. Fono/Fax: (5022) 3325094. E-mail: miriamporra@hotmail.com

